

Cenários para a União Europeia: confronto entre uma “Visão Académica” e uma “Perspetiva Oficial”

J. Lucio ^(a), B. Marques ^(b)

^(a) CICS – NOVA, jmrl@fcsh.unl.pt

^(b) CICS – NOVA, pereira.marques@fcsh.unl.pt

RESUMO

O objetivo desta comunicação corresponde a uma tentativa de descortinar o que poderão ser possíveis cenários para o futuro da União Europeia, tendo em linha de conta a ampla panóplia de estudos e documentos oficiais sobre este assunto. Teremos como ponto de partida documentação bibliográfica que, sobre este assunto, tem vindo a ser publicada desde meados da década passada. Assim, procuraremos analisar as diferentes perspetivas que autores como Mark Leonard ou Alberto Alesina têm apresentado quanto ao(s) caminho(s) que a União Europeia poderá/deverá trilhar no futuro de médio e longo prazos. Compararemos aquilo que poderíamos designar de “visão académica” com as propostas (muito) recentes que, a este nível, foram apresentadas pela Comissão Europeia. Terminaremos a nossa comunicação com uma “perspetiva de autor” relativamente a uma questão de enorme relevância para o futuro do nosso País.

Palavras chave: União Europeia, Cenários, Geopolítica, Geoeconomia, Desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) vive momentos de incerteza, ditados, por um lado, pela complexidade da gestão de um problema sem precedentes na sua história, isto é, a saída de um Estado-Membro – o Reino Unido – e, por outro lado, pela multiplicidade de desafios que terá de enfrentar no decurso dos próximos anos. Se a questão do Brexit ainda se encontra numa fase muito inicial (no momento em que escrevemos esta comunicação, vai iniciar-se a primeira ronda de conversações em torno da “agenda de saída”), já o mesmo não é verdade para os desafios a ultrapassar a médio e longo prazos. Em documento publicado no ano de 2010 (Projeto Europa 2030: Desafios e Oportunidades – Relatório ao Conselho Europeu do Grupo de Reflexão sobre o futuro da UE 2030) foram elencados uma série de questões às quais a União Europeia terá de dar resposta efetiva sob pena de perder progressivamente competitividade e capacidade de criação de riqueza num mundo cada vez mais globalizado e onde a concorrência internacional é crescente e cada vez mais alargada e afetando domínios diretamente associados a setores vitais para a sobrevivência do modelo económico e social da União. Assim, a demografia (migrações e envelhecimento das estruturas populacionais), a segurança energética e as alterações climáticas, a segurança, o capital humano e a renovação do modelo económico são apontados, no documento acima referido, como as grandes questões que se vão colocar à Europa até ao futuro ano de 2030.

Perante este quadro de elevada complexidade, têm vindo a traçar-se cenários para a União Europeia, sendo que, no essencial, a diferenciação entre cada um dos referenciais de futuro, se baseia em elementos de duas diferentes naturezas:

a) Questão Central a ser respondida pela União Europeia;

b) Capacidade de assegurar uma resposta eficiente a desafios como aqueles a que o documento Europa 2030 faz referência¹

Deste modo, o próximo capítulo da presente comunicação será dedicado, precisamente, a uma visão de conjunto dos cenários que têm vindo a ser traçados para União Europeia, na dupla perspetiva da “Questão Central” e propostas de resolução dos desafios que se vislumbram para o nosso futuro comum.

2. CENÁRIOS

2.1. Philippe Defarges

Para o autor Philippe Defarges, especialista em geopolítica e geoeconómica, a União Europeia necessita, acima de tudo, daquilo a que chama uma “Clarificação”. Assim, para Defarges, a denominada *Questão Central*, ou seja, a já referida “clarificação”, envolve, sobretudo, um conjunto de decisões de natureza geopolítica e geoeconómica. Neste sentido, Philippe Defarges coloca o problema de modo muito direto – a sobrevivência da União Europeia depende, no longo prazo, da capacidade dos responsáveis e decisores nacionais e europeus, assumirem, de forma clara, que União Europeia querem para o futuro. Deste modo, são apresentados pelo autor os seguintes quatro cenários para o futuro da UE:

1 – *Destruição brutal* – neste cenário, a conjugação de crises económicas sem solução real, a ascensão de Partidos Nacionalistas e de Partidos Populistas, uma ruptura financeira devido ao fim da moeda única e uma

¹ Naturalmente que outros autores mencionam desafios não necessariamente iguais aos do documento do Grupo de Reflexão: a título meramente demonstrativo, o geopolítico Philippe Defarges valoriza, enquanto desafios, a problemática da regulação e a questão da participação da UE em mecanismos de segurança internacional.

sucessão de crises de natureza política, ditariam o fim da União enquanto organização supranacional.

2 – *Uma decomposição lenta* – embora este segundo cenário, à semelhança do anterior, também coloque o fim da União Europeia enquanto resultado final, a diferença reside no horizonte temporal deste processo. Defarges aponta que bloqueios de índole política, más decisões, agravamento dos problemas da dívida, a formação de dois blocos de Estados em função da atitude perante os gastos públicos – Estados Laxistas e Estados Virtuosos – levarão a uma deriva política incontroável que, no seu final, acabará por destruir a Comunidade de Estados Europeus.

3 – *Um arranjo garantindo uma certa sobrevivência* – de certa forma este terceiro cenário corresponde ao atual *Status Quo* da UE: pela capacidade adaptativa da Comunidade, pelo facto de nenhum Estado Europeu no quadro atual querer ser ou o “coveiro/naufragos” da União ou aquele que proclama mais integração e ainda, pela capacidade de chegar a compromissos em áreas como o crescimento económico e solidariedade, será possível à UE sobreviver nos próximos tempos.

4 – *Um esforço federal* – por fim, o autor refere aquele que, na sua opinião, deveria ser o futuro desejável para a União: assim, os Grandes Estados como a Alemanha e a França, lançam uma reflexão de fundo sobre o que a UE deverá ser no futuro² e, por outro lado, existirá uma verdadeira confluência de interesses entre os Estados Europeus independentemente da sua dimensão. Por fim, a Geoeconomia Europeia será reforçada pelo aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM) e a Geopolítica será pautada por um conjunto de princípios aceites por todos os Estados-Membros de que é exemplo, a definição da relação com a Federação Russa.

2.2. Alberto Alesina e Francesco Giavazzi

Para estes dois especialistas em Economia Internacional, a Questão Central a que a UE terá de dar resposta cabal nas próximas décadas envolve as condições de formação do excedente pelo sistema produtivo da União Europeia. Deste modo, Alesina e Giavazzi manifestam preocupação com progressiva perda de competitividade das economias europeias no contexto internacional. Neste contexto de degradação das condições de concorrência do sistema produtivo europeu, os dois autores elaboram um conjunto de “Propostas de Reforma”, pensadas para melhorar a capacidade competitiva da UE:

Liberalização dos mercados de bens e serviços; liberalização do mercado laboral; introdução do “cartão azul” em tudo semelhante ao *Green Card* norte-americano de modo a atrair mais mão-de-obra qualificada; aposta de fundo na Investigação e Desenvolvimento; redução do custo de fazer negócios no território comunitário; definição de uma Política Fiscal que, por um lado, permita a manutenção dos traços fundamentais do “*Welfare State* Europeu” e, por outro lado, possibilite a sustentabilidade das contas públicas. Este último aspeto implica que se terão de assumir um conjunto de deci-

sões difíceis para os próximos tempos em termos de afetação de recursos públicos para os diferentes setores da vida económica e social.

2.3. Mark Leonard

Para o geopolítico Mark Leonard, os maiores problemas com que a UE se defronta nos dias hoje correspondem, por um lado, ao envelhecimento progressivo da população europeia e, por outro lado, à necessidade de estabilizar o processo da UEM, aliado à prioridade urgente de dinamizar o crescimento económico das nações do Velho Continente. Para Mark Leonard, a UE deve afirmar-se, do ponto de vista internacional, por aquilo que define como o “Poder Transformador” da União Europeia e que tem vindo a possibilitar a formação das denominadas “Esferas de Influência”, traduzidas num número elevado de países à escala mundial, que, ao aproximarem-se da Comunidade, alteram as suas estruturas económicas e decisórias. Neste sentido, Mark Leonard entende que será nas esferas da Geopolítica e da Geoeconomia que a União Europeia poderá singrar no quadro das Relações Internacionais.

2.4. Joergen Moeller

Para Joergen Moeller, a União Europeia tem já na sua estrutura o “futuro motor” da integração, correspondente à UEM. De acordo com este autor, o futuro da Comunidade resultará da combinação de dois elementos: a) manutenção de um sistema de *Welfare State* avançado, onde se entrelaçam políticas sociais de grande abrangência, desde a saúde, aos sistemas de pensões, aos apoios à população desempregada; b) estrutura económica competitiva, alicerçada numa moeda comum, em políticas regionais de grande impacto sobre os territórios e num esforço acrescido de regulação. Por outro lado, o autor confere especial relevância quer a uma herança comum (a tradição judaico-cristã, Grécia e Roma), quer ao que considera serem os “valores europeus” a promover no futuro: a solidariedade, a coesão e a benevolência. Assim, Joergen Moeller define o futuro da União Europeia como um cruzamento de preocupações económicas (condições para o crescimento da riqueza produzida, mediante a aposta em cinco sectores-chave: inovação, educação, emprego, coesão social e energia), com a perspetiva dos valores intrínsecos à Comunidade Europeia, que devem ser defendidos e promovidos além-fronteiras.

2.5. Comissão Europeia – uma “Perspectiva Oficial”

Por fim, e no passado mês de Março de 2017, a Comissão Europeia apresentou Cinco Cenários para o futuro da União. É lícito afirmar que esta projeção do futuro da UE poderá ser assumida como uma “visão oficial” do devir comum da Comunidade:

Cenário 1 – Assegurar a continuidade

Cenário 2 – Restringir-se ao Mercado Único

Cenário 3 – Fazer «mais» quem quiser «mais»

² Este cenário já está algo comprometido na medida em que um dos “Grandes Estados” se encontra na “porta de saída” – o Reino Unido. Por outro lado, ainda é cedo para saber se Emmanuel Macron e Angela Merkel estarão em sintonia quanto a uma nova parceria estratégica para a União Europeia.

Cenário 4 – Fazer «menos», com maior eficiência

Cenário 5 – Fazer muito «mais», todos juntos

Constitui objetivo da Comissão Europeia complementar o Livro Branco com diversos documentos de reflexão sobre os seguintes tópicos: desenvolvimento da dimensão social da Europa; aprofundamento da União Económica e Monetária, tomando por base o Relatório dos Cinco Presidentes, de junho de 2015; aproveitamento da globalização; futuro da defesa europeia; futuro das finanças da UE. Deste modo, entende-se que o “Livro Branco” é sobretudo um ponto de partida, que tenta aproveitar, de forma positiva e proposita as “ondas transformadoras” decorrentes do processo que acima mencionámos e que corresponde ao *Brexit*. Para cada cenário, a Comissão aborda vantagens e inconvenientes e previsíveis impactos nas diferentes políticas sectoriais. No ponto seguinte da nossa comunicação, apresentaremos uma reflexão dos autores da presente comunicação sobre o que poderá vir a ser o futuro comum da União Europeia, onde teremos em linha de consideração toda esta multiplicidade de cenários que aqui foram apresentados de forma sintética-

3. PERSPETIVA DOS AUTORES DA COMUNICAÇÃO

A União Europeia tem uma história de cerca de 60 anos que conheceu os seus altos e baixos e os seus momentos de tensão, com destaque para a crise da “cadeira vazia” de 1965-1967, quando o Presidente De Gaulle reagiu contra o aprofundamento da integração, especialmente a transição do voto por unanimidade para o voto por maioria qualificada no Conselho de Ministros, bem como a reforma da Política Agrícola Comum, da qual a França era a principal beneficiária; bem como, mais recentemente, a rejeição da ratificação do Tratado Constitucional pela França e os Países Baixos, em resultado dos referendos realizados nestes países em 2005.

De facto, malgrado estes contratempos, a UE tem sempre sobrevivido, não obstante o ritmo das reformas e do processo de aprofundamento do projeto europeu ser muito lento.

A saída do Reino Unido não deixa de ser um “duro golpe”, não nos podemos esquecer que se trata de uma das principais potências europeias, tanto em termos económicos, políticos (e militares), demográficos, mas também históricos e culturais.

Contudo, o Reino Unido foi sempre uma voz divergente e céptica no contexto comunitário. Trata-se de um “poder com memória imperial”, um Estado insular que viveu durante séculos protegido pela *Royal Navy*, um Império onde o “sol nunca se ponha” e que em 1922 tinha mais de 450 milhões de súbditos, cerca de 25% da população mundial na altura. Se o pós-II Guerra Mundial levou ao desmantelamento do Império e ao surgimento dos Estados Unidos e da União Soviética como *Superpotências*, o orgulho nacional, a defesa intransigente da sua soberania (radicada igualmente no direito comum e na sua história constitucional peculiar) e a sua projeção político-simbólica na relação com os

outros países manteve-se quase inalterada. Mais recentemente, a crise financeira, as questões migratórias e dos refugiados, uma certa crise social e “existencial” no seio da UE, aliado ao desenvolvimento de movimentos populistas e nacionalistas britânicos, vieram precipitar o *Brexit* e a anunciada partida do Reino Unido do projecto europeu.

Não obstante, com esta saída, julgamos que, a médio prazo, a integração europeia poderá ganhar uma nova coerência e dinâmica em torno do eixo franco-alemão, ainda que a presença do Reino Unido não deixasse de ser um importante contrapoder capaz de controlar qualquer tentativa hegemónica por parte destes dois países na condução do devir europeu.

4. CONCLUSÕES

Qualquer exercício prospectivo é sempre difícil e carregado de incertezas, aliás transposto nas diferentes perspetivas trazidas à colação pelos cultores em escrutínio e nos cinco cenários propostos pela Comissão. Ultrapassando esta questão, julgamos que a UE poderá necessitar de mais uma década para “amortecer” e consolidar as transformações geopolíticas e geoeconómicas que se têm delineado nas últimas duas décadas. Contudo, a concorrência dos Estados Unidos, da Rússia e da China é “feroz” e a Europa não poderá continuar a adiar *sine die* a necessidade de se reformar e de aprofundar o processo de integração. Trata-se pois de uma perspectiva *realista* e que exige atores políticos que sejam simultaneamente corajosos, esclarecidos e ponderados, capazes de concretizar plenamente todo o potencial este OPNI-*Objeto Político Não Identificado*, para recorrer às palavras de Jacques Delors.

5. BIBLIOGRAFIA

- Alesina, Alberto e Giavazzi, Francesco (2007) O futuro da Europa: reforma ou declínio, Lisboa, Edições 70.
- Begg, Iain et alii (2015) The Welfare State in Europe – visions for reform, Chatam House, London, The Royal Institute of International Affairs.
- Defarges, Philippe (2007) Para onde vai a Europa?, Lisboa, Instituto Piaget.
- European Commission (2017) White Paper on the Future of Europe, Brussels.
- Garton Ash, Timothy (2007) Europe’s True Stories, Prospect Magazine, Issue 131, February 2007.
- Grupo de Reflexão sobre o futuro da Europa (2010) Projeto Europa 2030: Desafios e Oportunidades – Relatório ao Conselho Europeu do Grupo de Reflexão sobre o futuro da UE 2030.
- Leonard, Mark (2005a) Século XXI – A Europa em mudança, Lisboa, Editorial Presença.
- Leonard, Mark (2005b) Ascent of Europe, Prospect Magazine, Issue 108, March 2005.
- Moeller, Joergen (2015) The Future of Europe: the Eurozone takes over – stronger integration, The World Post.